

wvp

ISSN 2239-7345

2022-1/31-LBE

Istituto Universitario di Studi Europei  
Working Papers Series

<http://workingpapers.iuse.it>

LBE  
Law & Business in  
Europe

*Maura Mattalia*

---

L'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO  
EUROPEO.



# L'attività di pianificazione dell'ordinamento europeo. L'attività di pianificazione dell'ordinamento europeo.

Maura Mattalia\*

*Sommario: 1. La definizione di pianificazione. - 2. Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza. - 3. La politica agricola comune.*

## 1. La definizione di pianificazione.

In relazione agli interventi dello Stato nell'economia si fa spesso riferimento ai concetti di pianificazione<sup>1</sup>, programmazione<sup>2</sup> e ai controlli. La Costituzione espressamente richiama i programmi e i controlli (art. 41 cost, 3° co., Cost.), ma dal punto di vista terminologico non pare potersi individuare una netta definizione e le parole «programma» e «piano», nonostante le molteplici sfaccettature con cui sono state in passato (ed in diversi campi) usate con significati diversi, possono essere considerate spesso come sinonimi<sup>3</sup>.

Nella pianificazione la legge è univocamente l'atto (e mezzo) nel quale l'indirizzo può effettuarsi ed estrinsecarsi. La riserva, non assoluta ma relativa<sup>4</sup>, consente che la materia propria della riserva costituisca oggetto non solo di attività di esecuzione o amministrazione in senso stretto, ma anche di normazione secondaria, purché la legge non solo determini le competenze degli organi, ma individui i principi della loro azione, e ne fissi i criteri fondamentali. La legge pianificatrice, quindi, condiziona, qualifica e determina i successivi atti normativi ed esecutivi, destinati a succedersi cronologicamente e logicamente, con una concatenazione gradualistica, tipica della pianificazione. E la legge di piano si pone in analoga relazione nei confronti degli ordinamenti interni o minori, ai quali appartiene anche quello della pubblica amministrazione, così come quelli settoriali.

Il legislatore ha il potere di stabilire controlli e programmi con due possibili contenuti: l'indirizzo e il coordinamento e due oggetti: l'attività economia pubblica e privata<sup>5</sup>.

E superfluo insistere nel rilevare che l'impiego della legge e quindi la predeterminazione legislativa di fini (indirizzo), l'attuazione di essi (coordinamento di attività) secondo strumenti posti dalla legge, la verifica e l'applicazione di misure ostative

---

\*Professoressa associata di diritto amministrativo, Università di Torino

<sup>1</sup> G. MIELE, *problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 652; A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici*, in *Il programma economico 1966-70*, a cura di A. Predieri, P. Barucci, M. Bartoli, G. Gioli, Milano, 1967, 33 s.

<sup>2</sup> N. RANGONE, *le programmazioni economiche. L'intervento pubblico fra piani e regole*, Bologna, 2007, 33; M. CARABBA, *Programmazione*, in *D. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997; *Id.*, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, 1114; R. Sacco, voce *Programmazione economica*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. civ.*, vol. VIII agg., Torino, 2013; M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 121; G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*. Atti del XXXVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 19-21 Settembre 1991, Milano, 1994.

<sup>3</sup> M. S. GIANNINI, *diritto pubblico dell'economia*, bologna, 1985, 292 s.; *Id.*, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 629

<sup>4</sup> G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, cit., XXXXX;

<sup>5</sup> M. S. GIANNINI, *diritto pubblico dell'economia*, bologna, 1985, 180 s.

(controllo), la predisposizione di mezzi (programmi e piani), la estensione di queste previsioni legislative ad ogni attività economica pubblica o privata, non differenziate fra di loro, per quanto attiene alla indicazione dell'indirizzo ed alla sottoposizione al coordinamento e ai controlli, comportano una forza vincolante cogente del complesso di statuizioni poste in attuazione dell'art. 41, 3° co.

Il *controllo* è stato suddiviso da autorevole dottrina (M. S. Giannini) nel controllo manovra amministrativa e nel controllo-direzione. Il primo è una potestà pubblica che si manifesta mediante determinazioni amministrative generali che fissano in modo autoritativo elementi di rapporti che intercorrono tra soggetti, per lo più privati, ma anche pubblici. Es. controllo dei prezzi, dei cambi, delle giacenze. Essi constano di procedimenti amministrativi aventi un'istruttoria tecnico-economica, una decisione ampiamente politica, effetti intersoggettivi su rapporti di tipo privatistico e comportano controlli di osservanza da parte di uffici di polizia. Il controllo-direzionale è quello che vede la sua origine nel diritto commerciale, riferendosi alla vicenda della società capogruppo che attraverso partecipazioni azionarie o con altri strumenti di diritto privato.

È stato posto in luce che per procedere ad una programmazione<sup>6</sup> sia necessario che questa sia armonica e complessiva, talvolta anche volta a riorganizzare misure assunte precedentemente singolarmente. Chi analizzi una qualsiasi specie di piano riscontra che esso si compone di procedimenti di concessione che potranno essere di servizi, di beni, o anche di somministrazioni di danaro; di procedimenti autorizzatori, e di moltissimi procedimenti ablatori quali l'imposizione di vincoli di destinazione, ordini operativi, discipline autoritative di negozi interprivati, imposizione di obbligazioni, e così via.

L'unità del disegno operativo che collega i vari procedimenti, giuridicamente costituisce tra essi nulla più che delle presupposizioni e delle condizioni di efficacia: in tanto il procedimento implicato si realizza in quanto si perfezioni il procedimento implicante, oppure in tanto il provvedimento costitutivo di un procedimento acquista o conserva efficacia in quanto un altro procedimento si perfezioni. Trattasi dunque di individuare un approccio che da un punto di vista problematico sia più pertinente.

Questo si lega però anche a un'altra questione, quella della disciplina dell'attività amministrativa volta all'adozione di atti normativi, generali e di programmazione<sup>7</sup>: al momento solo debolmente presidiata sul lato delle procedure e nel complesso non adeguatamente presidiata sul lato dell'organizzazione. Un discorso che si pone in termini generali, ma che si propone con particolare evidenza nel quadro della stagione pandemica e, soprattutto, della stagione della "ripresa e resilienza". Il sistema si presenta, al momento, particolarmente scoperto proprio in quello spazio, formalmente amministrativo, ma non provvedimentale, nel quale la dinamica di relazione con gli interessi appare oggi tanto più rilevante proprio per la "qualità" delle scelte che si collocano a questo livello<sup>8</sup>.

La teoria economica neoclassica, trasposta nel mondo giuridico, non comporta peraltro l'assenza di regolamentazione<sup>9</sup> in generale, né l'assenza di pianificazione o di intervento pubblico. Da un lato, la disciplina di diritto dell'Unione europea sulla concorrenza consiste di regole che influiscono sulla stessa libertà di iniziativa economica degli

<sup>6</sup> V. BACHELET, *legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *giur. cost.*, 1961, 904 s.

<sup>7</sup> E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, in *Riv. Trim. Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2022, 649 s.

<sup>8</sup> A. ZITO, G. TINELLI, *L'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 687.

<sup>9</sup> G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, cit., 636 ss.

operatori – vietando comportamenti ritenuti lesivi per il mercato interno (art. 101-102, TFUE) e gli aiuti alle imprese concessi dagli Stati (art. 107, TFUE).

D'altro canto, la stessa pianificazione è stata talora presentata come strumento rientrante nella competenza statale di tutela della concorrenza, ove riferita alla gestione unitaria di un servizio di interesse economico generale con lo scopo di consentire il concreto superamento della sua frammentazione, in modo da razionalizzare il mercato del settore<sup>10</sup>. Si tratta della regolazione (*regulation*) come strumento di intervento pubblico volto a migliorare l'efficienza del mercato, a raggiungere una allocazione delle risorse pareto-efficiente, che non risponde però ad una equità distributiva delle stesse.

Agli interventi di *regulation* e, anzi, con un peso via via maggiore rispetto a questi, si affiancano altri tipi di intervento pubblico nell'economia: si tratta delle norme volte a raggiungere finalità redistributive – trasferimento di risorse a determinati gruppi sociali – o di stabilizzazione – si pensi alle norme volte a raggiungere la crescita economica, il miglioramento del livello occupazionale o la stabilità dei prezzi<sup>11</sup>.

Con l'avvento dell'ordinamento dell'Unione, accanto ad un incremento della regolazione – come strumento distinto e a sé stante – la programmazione tende ad assumere le forme di una programmazione indicativa, che ruota attorno alla definizione di obiettivi e si serve di strumenti di concertazione, di sussidi di scopo – secondo il modello dei finanziamenti condizionati ad un determinato utilizzo, per il perseguimento degli obiettivi fissati a livello politico – regolazioni dirette, con l'imposizione di tasse, prezzi o tariffe, che possono costituire a loro volta un incentivo. Un effetto di programmazione si ha anche con la creazione di mercati artificiali, ad esempio con la circolazione di diritti di emissione o la fissazione di *standards*<sup>12</sup>. Il diritto dell'Unione si fa altresì parametro di legittimità dell'intervento, nel senso di rispetto del principio di proporzionalità.

Occorre, quindi, approfondire il ruolo della fase programmatoria come fattore di prefigurazione e di anticipazione delle scelte dei pubblici poteri e, in quanto tale, come fattore di limitazione o di conformazione della successiva attività amministrativa, nonché occorre analizzare le conseguenze che la violazione, l'elusione o l'omissione della programmazione ha sulla successiva attività amministrativa<sup>13</sup>.

## 2. Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza.

Appare quindi chiaro che i comuni meccanismi di mercato non reggono in tutte le situazioni di crisi, sia essa una guerra oppure la pandemia<sup>14</sup>. Si è attentamente osservato come lo stesso diritto amministrativo è nato a seguito di una crisi economica<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *Il "principio di concorrenza": proprietà e fondamento*, cit., 15.

<sup>11</sup> G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, cit., 636.

<sup>12</sup> N. RANGONE, *Le programmazioni economiche*, cit., 153 ss.

<sup>13</sup> R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, Convegno AIPDA 2017. Decisioni amministrative e processi deliberativi, in *www-astrid.it*; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. Dir., agg. Vol. VI, 2002, 79.

<sup>14</sup> P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in, *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, a cura di G. De Minico e M. Villone, consultabile in *Consulta online*, luglio 2020.

<sup>15</sup> F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Ruolo del diritto pubblico nelle crisi economiche*, cit., 3 s

Non paiono ad oggi attivabili meccanismi predeterminati per affrontare le situazioni “eccezionali<sup>16</sup>” e il legislatore (legge) o l’amministratore (provvedimento) che si trova ad affrontare l’emergenza elabora ogni volta strumenti più o meno nuovi per far fronte alla situazione contingente, in tal senso il Next Generation EU è la risposta dell’Unione Europea alla crisi pandemica<sup>17</sup>. Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) è uno dei due strumenti principali del NGEU e richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>18</sup>. Il Recovery and Resilience Facility (Rrf), consta di 723,8 miliardi di euro suddivisi in 338 miliardi di erogazioni a fondo perduto e 385,8 miliardi di prestiti. Una parte dei fondi saranno sovvenzioni a fondo perduto (“grants”) mentre gli Stati Membri potranno accedere su base volontaria a una quota di prestiti che sarà allocata fino a un importo massimo pari al 6,8% del reddito nazionale lordo (Rnl) del 2019, calcolato a prezzi correnti (e sarà richiedibile fino al 31 agosto 2023)<sup>19</sup>.

Gli Stati membri hanno dovuto predisporre *un piano*, contraddistinto da una serie di requisiti e in linea con le priorità di azione dell’Unione, che è stato sottoposto alla valutazione e all’approvazione della Commissione e poi del Consiglio dell’Unione europea (nella configurazione ECOFIN)<sup>20</sup>. La Commissione è tenuta a esaminare il piano, valutandolo sulla base dei principi di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza (art. 19, par. 3). In caso di giudizio positivo, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta la decisione di esecuzione, in cui sono fissati i progetti e le riforme che lo Stato dovrà condurre, i traguardi da raggiungere e i contributi finanziari a disposizione.

Il Next Generation EU<sup>21</sup> prevede l’istituzione di un fondo europeo aggiuntivo al bilancio dell’Unione, destinato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, tramite l’erogazione di sussidi e prestiti. La vera novità di questo strumento consiste nelle modalità con cui viene finanziato. La Commissione europea, infatti, assume il potere di emettere debito comune sul mercato dei capitali, al fine di ottenere le risorse necessarie a sostenere il rilancio economico degli Stati membri. Il debito contratto verrà ripagato a partire dal 2028 attraverso la previsione di nuove tasse europee<sup>22</sup>. La Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti fino a 806,9 miliardi di EUR nel periodo 2021-2026 (a prezzi correnti). Tale importo comporta l’emissione annua di obbligazioni, in media fino a circa 150 miliardi di EUR l’anno tra la metà del 2021 e il 2026, facendo dell’UE una dei

---

<sup>16</sup> l’articolo 222 TFUE

<sup>17</sup> E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, 353 s., nonché, dalla prospettiva italiana, da L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all’emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2021, n. 2, 154 s.; A. MARTINELLI, *La risposta dell’Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, 2021, n. 2, 199 s.

<sup>18</sup> M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere Giur.*, 2021, 1025 ss. che effettua una valutazione del PNRR sotto il profilo giuridico alla luce del diritto interno;

<sup>19</sup> D. TENTORI, a. VILLAFRANCA, *Recovery and Resilience Facility: una comparazione tra Paesi chiave dell’Unione europea*, ISPI, 2021, 8 s.

<sup>20</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 5 s.

<sup>21</sup> S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’unione europea. programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers On Federalism*, 2022, fasc. 2, 22 s.

<sup>22</sup> F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 144 s.

maggiori emittenti di obbligazioni denominate in euro. Un massimo di 250 miliardi di EUR dell'importo dichiarato sarà emesso sotto forma di obbligazioni verdi.

Il PNRR dell'Italia è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021<sup>23</sup>.

La Commissione ha successivamente discusso, con ciascuno dei 22 Stati membri interessati, gli accordi operativi che specificano ulteriormente le modalità di monitoraggio e cooperazione e contemplano aspetti essenziali dell'attuazione. Gli accordi operativi prevedono scambi regolari -con cadenza almeno trimestrale -tra la Commissione e gli Stati membri per fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione del PRR, nonché l'organizzazione di un evento annuale per discutere l'attuazione del PRR e di altri programmi dell'Unione, che può fungere da piattaforma orizzontale per discutere l'attuazione dei piani e garantire una stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti. Gli accordi operativi chiariscono inoltre il meccanismo di verifica per ciascun traguardo e obiettivo e, se necessario, introducono misure di monitoraggio per seguire l'attuazione del piano. Ad oggi sono stati conclusi otto accordi operativi (Spagna, Francia, Slovacchia, Grecia, Italia, Portogallo, Croazia, Lettonia; cfr. allegato 1). La firma di accordi operativi rappresenta una tappa fondamentale e un prerequisito affinché lo Stato membro possa presentare la sua prima richiesta di pagamento. Quando che uno Stato membro ha conseguito tutti i pertinenti traguardi e obiettivi per sbloccare un'erogazione, come specificato nella rispettiva decisione di esecuzione del Consiglio, e presenta una richiesta di pagamento debitamente motivata, la Commissione dispone di due mesi per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi pertinenti e le informazioni che ne documentano il conseguimento presentate dal rispettivo Stato membro. Per concludere tale valutazione, la Commissione trasmette la sua valutazione preliminare positiva al comitato economico e finanziario. Entro quattro settimane il comitato economico e finanziario deve esprimere un parere su tali risultati, dopodiché la decisione di esecuzione della Commissione che autorizza l'erogazione è adottata secondo la procedura di esame descritta nel regolamento "comitatologia". A tal fine è stato istituito un comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza, come previsto all'articolo 35 del regolamento che statuisce tale dispositivo, per discutere i progetti di decisioni di esecuzione della Commissione concernenti le richieste di pagamento degli Stati membri<sup>8</sup>.

---

<sup>23</sup> Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. La Decisione contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese. Il 23 dicembre 2021 il Governo ha presentato al Parlamento (l'esame è in corso) la prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (si veda inoltre l'errata corrige). Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli Operational Arrangements (OA) relativi al PNRR dell'Italia, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (Milestone e Target) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia. Il 13 aprile 2022 la Commissione europea ha versato all'Italia la prima rata da 21 miliardi (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021. Il 27 settembre 2022 la Commissione europea ha espresso una valutazione preliminare positiva sul raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti per il primo semestre del 2022, ai fini dell'erogazione della seconda rata di 21 miliardi. Entro quattro settimane è previsto, al riguardo, il parere del Comitato economico e finanziario, all'interno del Consiglio dei ministri Ue delle Finanze. In caso di parere positivo, la Commissione erogherà all'Italia la rata di 21 miliardi di euro, entro un altro mese dal parere tecnico.

Il comitato del dispositivo per la ripresa e la resilienza è composto di rappresentanti degli Stati membri. Al termine della procedura di comitato, la Commissione adotta una decisione di esecuzione che tiene conto dei pareri espressi dai membri<sup>24</sup>.

Il piano presenta un progetto di riforme e si articola in 6 pilastri e 16 componenti. I sei pilastri sono transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze il tutto tenendo conto nel contempo della situazione e dei problemi specifici dello Stato membro interessato.

Le risorse allocate ammontano a 191,5 miliardi di euro e sono finanziate attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021. Il totale dei fondi previsti ammonta a 222,1 miliardi. Per la missione 1 del PNRR, digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo sono stati stanziati 40,32 miliardi di euro. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), progressivamente definito dal nostro Governo nel corso della seconda parte del 2020 e, nella versione finale e più completa a inizio 2021, è stato definitivamente approvato a livello europeo nel luglio dello scorso anno. E' consentito modificare del Piano su iniziativa dello Stato membro<sup>25</sup> e sulla base di circostanze oggettive soggette a una nuova valutazione della Commissione e poi, soprattutto, di una nuova approvazione da parte del Consiglio dell'Unione, anch'essa a maggioranza qualificata ex art. 16, parr. 3 e 4, TUE8. Dunque, il PNRR si potrebbe anche modificare, ma occorrerebbe che queste modifiche fossero condivise dalla Commissione e dagli altri Stati membri, convincendoli perciò a rivedere la valutazione, decisamente positiva, che essi hanno già espresso sulle riforme e gli investimenti indicati nel piano sottoposto dall'Italia il 30 aprile 2021.

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che si concluderà nel 2026. Tuttavia, si iscrive nella strategia di sviluppo più ampia che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di policy, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea. Questa strategia coinvolge le risorse Next Generation EU; i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027; risorse ordinarie del bilancio dello Stato; e apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita.

Ci si è interrogati sulla natura giuridica del Piano e si può sostenere che si tratti di una pianificazione a valenza principalmente se non esclusivamente politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”<sup>26</sup>. O, al contrario, argomentare che il PNRR sia stato “sostanzialmente legificato” e impegni pertanto, quanto ai risultati ivi indicati, “non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”, imponendo perciò una decisa valorizzazione della

<sup>24</sup> RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza Bruxelles, 1.3.2022 COM(2022) 75 final.

<sup>25</sup> Reg. UE n. 2021/241, art. 21

<sup>26</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, 11 s.

discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati in questione<sup>27</sup>. La scelta di intervenire con bandi competitivi è sempre stata preferita rispetto ai sussidi a pioggia.

La risposta alle carenze riscontrate viene individuata nel più ampio ricorso all'analisi economica degli aiuti di Stato in modo tale da effettuare una «valutazione più corretta e trasparente delle distorsioni della concorrenza e degli scambi determinate dalle misure d'aiuto» ed un concreto apprezzamento «[de]gli effetti allocativi o distributivi degli aiuti di Stato». L'importanza che la sovvenzione venga erogata velocemente, in tempi celeri quando deve far fronte a situazioni di necessità, poiché ogni ritardo porta il mercato a riequilibrarsi molto spesso scaricando sul consumatore finale il “prezzo” della situazione contingente. La Commissione ha inoltre individuato una serie di aiuti di Stato compatibili di per sé con le regole del diritto europeo a cominciare da quelli “per la compensazione dei danni” purché ci sia un collegamento causale diretto tra l'aiuto concesso e il danno risultante dall'evento. Tale aiuto, che deve essere limitato a quanto necessario per compensare il danno e può coprire fino al 100 per cento dei costi ammissibili<sup>28</sup>. Infatti fra le misure adottate in sede europea duramente la crisi, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato. La Comunicazione della Commissione *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato<sup>29</sup>.

In relazione al settore degli aiuti di stato si è provveduto all'adozione da parte della Commissione di un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia»<sup>30</sup> tale quadrò è stato oggetto di successive modifiche e integrazioni necessarie per il protrarsi e l'evolversi della crisi pandemica. L'idea di fondo della Commissione è stata di consentire agli Stati membri di avvalersi delle previsioni introdotte nei trattati per far fronte alle situazioni eccezionali, in particolare, dall'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE (aiuti destinati a «porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro») allo scopo di sostenere l'economia durante e dopo l'emergenza pandemica, assicurando liquidità alle imprese e preservando la continuità delle attività economiche. Di particolare rilevanza appaiono i dati: nel 2020, la Commissione ha adottato 598 decisioni relative agli aiuti di Stato e ha approvato un importo stimato di 3,08 trilioni di euro di aiuti per stabilizzare l'economia. Molti interventi sono stati cofinanziati nell'ambito della politica di coesione in particolare nel 2020: l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus, nonché successivamente nel quadro del c.d. React-Eu. Diversi Stati hanno notificato regimi generali destinati a specifici settori, tra cui il sostegno a favore delle piccole e medie

---

<sup>27</sup> F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

<sup>28</sup> L'art. 107, par. 2, lett. b), Tfeue definisce compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. Il Covid è sicuramente un evento eccezionale in quanto, come ricordato dalla Commissione, è imprevedibile o difficile da prevedere; è di notevole portata/impatto economico; ed è straordinario, cioè differisce nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera. Le misure di aiuto volte a compensare le imprese dei danni subiti sono quindi compatibili con il diritto europeo.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM(2020) 112 final del 13 marzo 2020.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), in *Guue C 91* del 20 marzo 2020.

imprese e della ricerca, dello sviluppo e della produzione di prodotti legati al coronavirus. Nel solo settore dei trasporti, la Commissione ha adottato quarantadue decisioni di autorizzazione di aiuti di Stato destinati a compagnie aeree, aeroporti e società prestatrici di servizi a terra per rispondere alle esigenze di liquidità e di capitale indotte dalla pandemia. Circa il 51% degli aiuti di Stato approvati dalla Commissione è stato notificato dalla Germania; il 14,7 dall'Italia e il 13,9 dalla Francia.

Va inoltre segnalata una comunicazione<sup>31</sup> con cui la Commissione ha stabilito i principali criteri di valutazione dei progetti di cooperazione finalizzati ad affrontare le carenze di fornitura di prodotti e servizi considerati essenziali durante la pandemia, come medicinali e attrezzature mediche. In tale quadro, ad esempio, la Commissione ha pubblicato un'assicurazione di conformità in relazione a un progetto specifico di cooperazione volto ad evitare situazioni di carenza di medicinali fondamentali per uso ospedaliero. Nell'aprile 2020, la Commissione ha inoltre emanato tre regolamenti di esecuzione che hanno reso temporaneamente più flessibile l'ambito di applicazione delle norme in materia di concorrenza in alcuni settori agricoli gravemente colpiti dalla pandemia<sup>32</sup>.

### 3. La politica agricola comune.

La nuova Politica agricola Comune per il quinquennio 2023-2027 prevede diverse novità volte a migliorare la fase di programmazione e rafforzare le attività di monitoraggio e di lettura delle capacità dei Piani Strategici della PAC di affrontare in modo adeguato le sfide dell'agricoltura moderna. Il legislatore ha a disposizione due strumenti: o promette un vantaggio a chi vuole adoperarsi per conseguire un risultato; o vieta che si pongano in essere attività dalle quali conseguirebbe un certo risultato senza avere un permesso esplicito. Il primo gruppo di strumenti è rappresentato come detto dalle incentivazioni e rappresenta il principale strumento usato in agricoltura che si caratterizza da sempre per un marcato intervento incentivante da parte del settore pubblico<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> 2020/C 116 I/02.

<sup>32</sup> Regolamento di esecuzione (Ue) 2020/593 della Commissione, del 30 aprile 2020, che autorizza gli accordi e le decisioni riguardanti le misure di stabilizzazione del mercato nel settore delle patate (in GuueL 140 del 4 maggio 2020); Regolamento di esecuzione (Ue) 2020/594 della Commissione, del 30 aprile 2020, che autorizza gli accordi e le decisioni riguardanti le misure di stabilizzazione del mercato nel settore degli alberi vivi e altre piante, bulbi, radici e simili, fiori recisi e fogliame ornamentale (in GuueL 140 del 4 maggio 2020); regolamento di esecuzione (Ue) 2020/599 della Commissione, del 30 aprile 2020, che autorizza gli accordi e le decisioni riguardanti la pianificazione della produzione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (in GuueL 140 del 4 maggio 2020). Sul piano dell'attività amministrativa di vigilanza antitrust, nel 2020 la Commissione ha adottato 352 decisioni in materia di concentrazioni, intervenendo in 18 casi; nel 2020 ha irrogato sanzioni pecuniarie per violazioni del diritto della concorrenza per un ammontare di 336 milioni di euro.

<sup>33</sup> G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumenti di azione amministrativa*, cit., p. 1, 114 n. 10: L'agricoltura è un settore caratteristico in cui l'intervento dello Stato si estrinseca con sovvenzioni e con altri atti, dotati di un identico effetto economico. Già il PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura*, in Trattato Orlando, V, Milano, 1887, p. 336 ss., nel tracciare un quadro dell'azione statale in questo settore, ricordava, come strumenti particolarmente interessanti di tale azione, la concessione di aiuti economici. Riesce difficile fornire una precisa rassegna della legislazione, che prevede un'attività di incentivazione nell'agricoltura (cfr., però, SELLERIO ODDO, *Agricoltura (tutela dei prodotti agricoli)*, voce in Enciclopedia del diritto, I, p. 933 ss.; ACROSSO, *Agricoltura (disciplina amministrativa)*, ivi, p. 907 ss.; FRASSOLDATI, *Aspetti giuridici del piano verde*, in /; dir. econ., 1960, p. 514 ss.; un panorama legislativo, anche straniero, si può rinvenire nel volume *La pianificazione e i suoi limiti in agricoltura* (Atti della seconda Assemblea dell'Istituto agrario internazionale e comparato), Milano, 1964).

Si parla di politica comune nel settore agricolo sin dal Trattato di Roma (artt. 2, 3 lett. d), TFUE)<sup>34</sup>, con processi d'integrazione storicamente interessanti<sup>35</sup> che hanno posto problemi del tutto simili a quelli che si erano rappresentati per l'Unità d'Italia<sup>36</sup>.

Dalla Conferenza di Stresa – che vide riuniti i ministri dell'agricoltura dei sei paesi fondatori e i rappresentanti delle organizzazioni professionali l'11 dicembre 1959 – la Commissione ricavò il “*Progetto di proposte per l'elaborazione e l'applicazione della politica agricola comune conformemente all'art. 43 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*”<sup>37</sup>.

Tale documento – detto Mansholt<sup>38</sup> – divenne la base delle prime norme comunitarie in tema di agricoltura<sup>39</sup>.

L'obiettivo originario della PAC (1962) – di rifornire di alimenti a prezzi accessibili i cittadini dell'Unione europea e di offrire un equo tenore di vita agli agricoltori – venti anni dopo (1984) entra in crisi, poiché la produzione delle aziende agricole aumenta in misura tale da superare il fabbisogno di derrate alimentari, richiedendo l'introduzione di correttivi intesi ad adeguare il livello di produzione al fabbisogno del mercato<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> L. DI GIAMBATTISTA, *La politica agricola comune*, in *L'ordinamento europeo. Vol. 3: Le politiche dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, 503 s.; G. PERONI, *La nuova procedura di adozione degli atti agrari dopo “Lisbona”: verso una nuova governance in materia di politica agricola comune*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 463.

<sup>35</sup> Nel XIX secolo, la nascita dei nazionalismi rafforzò la tendenza di ciascun Paese a perseguire una propria politica agraria, volta a contrastare la concorrenza straniera sia a livello europeo ed extraeuropeo, sia al fine di consentire ai prodotti interni di non perdere posizioni sul mercato nazionale. Lo sviluppo agrario europeo ha in realtà profonde radici comuni, fondamenta sulle quali si regge il processo di integrazione europea della PAC. Cfr. B. H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell'Europa occidentale (500-1850)*, cit., 449.

<sup>36</sup> Cfr. *L'archivio della Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini) - 1877-1885. Inventario*, a cura di G. Paoloni, S. Ricci, Roma, 1998; R. COLAPIETRA, *Le inchieste agrarie nell'Italia prefascista*, in *Itinerari*, aprile 1958, 11; A. CARACCILO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino 1958; D. NOVACCO, *L'inchiesta Jacini*, in *Storia del Parlamento italiano*, diretta da N. Rodolico, vol. 17, Palermo, 1963; P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto “agrario” in Italia*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 11; ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, 275 s.; S. JACINI, *I risultati della inchiesta agraria. Relazione pubblicata negli Atti della Giunta per la inchiesta agraria*, Torino, 1976; C. DANEI, *Breve storia dell'agricoltura italiana, 1860-1970*, Milano, 1980, 221 s.; F. CAMPUS, *L'evoluzione dell'economia agricola italiana nel XX secolo*, in *L'agricoltura verso il terzo millennio, attraverso i grandi mutamenti del XX secolo*, a cura dell'Accademia nazionale di agricoltura, Bologna, 2002, 54; sull'agricoltura italiana dopo il secondo conflitto mondiale: G. AMADEI, *La terra non può aspettare, L'avventura agricola dell'Italia 1945/1980*, Bologna, 1980, 10 s.; B., R. DE CESARE, *Rivista dell'agricoltura*, in *Giornale Degli Economisti*, vol. 1, n. 3, 1886, 345 s.: che “i primi magazzini italiani aperti a Londra, a Parigi, a Pietroburgo, a Berlino, a Bruxelles, furono magazzini di prodotti alimentari: paste, vini Marsala e Vermouth, uova, caci, burro, conserve di frutta e di legumi, carni salate e olii da tavola”.

<sup>37</sup> F.G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Londra, 1985, a cura di A. Jannarelli, Milano, 1988, 12.

<sup>38</sup> Viene ricordata col nome del Commissario europeo Sicco Mansholt, un coltivatore olandese e statista. Il documento fu poi trasmesso al Parlamento europeo e al Comitato economico e Sociale per un parere, e nel giugno del 1960 la Commissione europea presentò la proposta di realizzazione della politica agricola comune. Cfr. R.T. GRIFFITHS, *The Mansholt Plan*, in *The Netherlands and the integration of Europe, 1945-1957*, Amsterdam, 1990; V. SACCOMANDI, *Politica agricola comune (PAC) e integrazione europea*, Bologna, 1978, 59 s.; C. GUIDA, voce *Politica Agricola Comune*, in *Dizionario dell'Integrazione Europea*, 2007, <http://www.dizie.eu/dizionario/politica-agricola-comune-pac>.

<sup>39</sup> La prima PAC non ha subito modificazioni sostanziali fino al 1988. Al contrario, controverso è stato il debutto della PAC. A Bruxelles, il 14 gennaio 1962, una negoziazione durata 140 ore – non a caso denominata *marathon agricole européenne* – portò alla decisione del Consiglio composto dai ministri dei sei Stati membri di passare alla seconda tappa del periodo transitorio, ma anche di organizzare dei mercati agricoli comuni per prodotto, di applicare regole specifiche di concorrenza e di creare un fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA).

<sup>40</sup> C. CAMARDI, *Cose, beni e nuovi beni, tra diritto europeo e diritto interno*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 955 s.; A. JANNARELLI, *Quote di produzione*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Torino, 1997, XVI, 192; B. NASCIBENE, *Quote latte: diritto nazionale e diritto comunitario a confronto (o scontro)*, in *Corr. giur.*, 1997, 253.

Negli anni '90 (1992) la PAC evolve ulteriormente, passando dal sostegno al mercato al sostegno ai produttori, nel senso che il sostegno ai prezzi è ridotto ed è sostituito da sovvenzioni dirette agli agricoltori che sono incoraggiati ad adottare metodi più rispettosi dell'ambiente. La riforma trova conferma nel *summit* sulla Terra (Rio de Janeiro, 1992), che introduce a livello globale il principio dello sviluppo sostenibile<sup>41</sup>. Le forme di sostegno della vecchia PAC legate ad un rigido sistema di sovvenzioni incentrato sulla produzione, hanno condizionato le scelte imprenditoriali in modo significativo, determinando in molti casi un sovvertimento degli originari assetti produttivi ed una forte esemplificazione ed omologazione del paesaggio agrario. Se molti degli storici obiettivi che avevano ispirato la PAC sono stati raggiunti con successo, è anche vero che si è generata una serie di effetti indotti non trascurabili: accanto ai noti problemi di surplus, di insostenibilità finanziaria del sistema e di quelli legati ai rapporti internazionali, la vecchia PAC ha anche lasciato dei segni indelebili sul territorio agricolo.

Una nuova riforma della PAC (2003) abolisce il legame tra sovvenzioni e produzione, consentendo le prime anche in caso di "riposo" del terreno, sicché gli agricoltori possono ora ricevere un sostegno unico al reddito, a condizione di tutelare i terreni agricoli e di soddisfare determinate norme in materia di ambiente, benessere degli animali e sicurezza alimentare.

Le politiche comunitarie completano il processo di integrazione europea, complementare e opposto all'eliminazione degli ostacoli all'integrazione attraverso l'eliminazione degli ostacoli alla circolazione di merci, persone, servizi e capitali, e attraverso la creazione di un mercato concorrenziale<sup>42</sup>. La ragione fondamentale della PAC è stata quella di centralizzare gli aiuti degli Stati membri dopo avere introdotto i prodotti agricoli alla libera circolazione delle merci<sup>43</sup>. Le prime linee di intervento della politica agricola si sono fondate proprio sulla libera circolazione dei prodotti agricoli, attraverso la rimozione delle barriere commerciali e la creazione di organizzazioni comuni di mercato (OCM) per regolamentare i prodotti agricoli e i relativi prezzi, stante l'impossibilità di lasciare il settore agricolo alle regole del "*laissez faire*"<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> L'UE ha assunto un ruolo essenziale nell'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dei suoi Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), Eurostat, *Sustainable development in the European Union, Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*, 2018. Da ultimo: S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, in *Atti del convegno di Bari 27-28 marzo 2014*, a cura di I. Canfora, L. Costantino, A. Jannarelli, Bari, 2014, 317 s.; J. D. SACHS, *The age of sustainable development*, New York, 2015, 211; F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento della legittimazione per la tutela delle generazioni future*, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta, Catanzaro, 2010, 51 s.; Commissione europea, *Documento di riflessione: verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 30 gennaio 2019, 17; Commissione europea, *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa, Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017.

<sup>42</sup> R. BARENTS, *The agricultural law of the EC*, Boston, 1994, 15; Y. PETIT, *La Politique agricole commune (PAC) au coeur de la construction européenne*, Parigi, 2016, 10.

<sup>43</sup> Quando è stato istituito il mercato comune (Trattato di Roma, 1957), tutte le agricolture dei sei Stati membri erano caratterizzate da un forte intervento statale: restrizioni alle importazioni, aiuti all'esportazione, incentivi alla produzione e in molti casi discipline particolari in materia di commercializzazione.

<sup>44</sup> C. GUIDA, *Politica Agricola Comune*, in *Dizionario dell'Integrazione Europea*, 2007, <http://www.dizie.eu/dizionario/politica-agricola-comune-pac/>; G. PERONI, *La nuova procedura di adozione degli atti agrari dopo "Lisbona": Verso una nuova governance in materia di politica agricola comune*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 464; Id., *Le nuove regole del TFUE per l'adozione degli atti in materia agraria, nel quadro del nuovo assetto istituzionale dopo Lisbona: meno potere al Consiglio? Più poteri alla Commissione?*, in *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, cit., 209 s.; P. CAIRNEY, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, London, 2012, 24; Id., *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, London, 2016, 3 s. E. PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'Agricoltura*, cit., 11 ricorda che "in nessun campo più che in quello dell'agricoltura l'applicazione del principio di lasciar fare lasciar

La PAC viene ulteriormente riformata per rafforzare la competitività del settore agricolo, promuovere l'innovazione e l'agricoltura sostenibile a supporto della crescita e dell'occupazione nelle zone rurali (2013, PAC 2014-2020), assumendo i pagamenti diretti come strumento principale di intervento. La Commissione europea, dando seguito alla propria Comunicazione "*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*"<sup>45</sup>, il 1° giugno 2018 ha presentato le proposte legislative per la riforma della Politica Agricola Comune valida per il periodo 2021-2027<sup>46</sup>, ma il prolungarsi delle negoziazioni e la pandemia hanno portato all'adozione di un regolamento transitorio<sup>47</sup> per gli anni 2021 e 2022, al fine di assicurare la continuazione dei pagamenti agli agricoltori<sup>48</sup>. Durante questi anni, i finanziamenti<sup>49</sup> sono stati tratti dalla dotazione di bilancio della Pac per il 2023-2027<sup>50</sup>, rafforzata da ulteriori otto miliardi di euro dallo strumento di recupero Next GenerationEu<sup>51</sup>.

---

passare tende a fare le proprie vendette, in quanto più che tutte le altre classi, quella agricola, una volta caduta in un certo grado d'impoverimento, per il suo stesso assetto fisico, non si trova in grado di elevarsi da tale stato senza estraneo aiuto".

<sup>45</sup> S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018, 110 s.

<sup>46</sup> C. HORSEMAN, *Stakeholder reactions to the new CAP proposals for 2021-27*, in IEG Policy Agribusiness Intelligence Informa, 2018, <https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/PL217316/Stakeholder-reactions-to-the-new-CAP-proposals-for-202127>; K. HART, D. BALDOCK, G. TUCKER, *Ideas for defining environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post 2020*, report del WWF Deutschland. Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels, 2018; E. ERJAVEC, K. ERJAVEC, M. LOVEC, *From "Greening" to "Greenwash": Drivers and Discourses of the CAP 2020 "Reform,"* in *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Centre for European policy studies (CEPS), Brussels, London, 2015, 215 s.; E. ERJAVEC, et al., *Research for AGRI Committee – The CAP Strategic Plans beyond 2020: Assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU-wide objectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL\\_STU\(2018\)617503\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617503/IPOL_STU(2018)617503_EN.pdf)

<sup>47</sup> Regolamento (Ue) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022, in *Guue*, L 437 del 28 dicembre 2020.

<sup>48</sup> GNES MATTEO, Magliari Andrea, CRONACHE EUROPEE 2020, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 2, 433; A. SCIAUDONE, PRESENTAZIONE PRIMA SESSIONE (LA NUOVA PAC: CONSIDERAZIONI GENERALI) E SECONDA SESSIONE (PAC E FINANZIAMENTI IN AGRICOLTURA) (Intervento al Convegno "La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi", Verona, 19-20 dicembre 2019), in *Rivista di Diritto Agrario*, 2020, fasc. 1, 18.

<sup>49</sup> A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015; A. VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'unione europea" ed il diritto penale*, in *Cass. Pen.*, 2018, 4382 s.; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, COM (2018)321 definitivo, del 2 maggio 2018.

<sup>50</sup> REGOLAMENTO(UE) 2021/2116 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; REGOLAMENTO (UE) 2021/2115 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; REGOLAMENTO (UE) 2021/2117 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>51</sup> Il regolamento transitorio estende la durata della maggior parte delle regole della PAC che erano in vigore durante il periodo 2014-2020, includendo anche nuovi elementi per dare un più ampio contributo al Green Deal europeo. Per

Una delle principali innovazioni è il *New Delivery Model* (NDM), vale a dire una nuova struttura di *governance* che dovrebbe permettere il passaggio dall'attuale approccio basato sulla conformità a un approccio basato sui risultati, dove, evidentemente, la *performance* assume un ruolo centrale. Questo passaggio verso una politica più orientata al conseguimento degli obiettivi richiede da un lato una marcata semplificazione e, dall'altro, l'istituzione di un solido quadro di monitoraggio della efficacia, articolato su una serie di indicatori comuni. Il *New Delivery Model*<sup>52</sup>, si basa sul concetto che ogni Stato Membro realizzi un unico Piano di sviluppo nazionale<sup>53</sup>, contenente le disposizioni per sostenere le finalità della PAC attraverso l'azione complementare degli strumenti del primo e secondo pilastro, che nella programmazione 2014-2020 erano distinti e dove in particolare gli strumenti del secondo pilastro erano gestiti dalle Regioni tramite i Programmi di Sviluppo Rurale<sup>54</sup>. Il Piano Strategico redatto a livello di Stato membro rappresenta un elemento cruciale trasferisce rilevanti responsabilità dall'Unione Europea agli Stati, consentendo a questi ultimi di progettare e implementare più liberamente le strategie. Infatti, viene meno dal lato dello sviluppo rurale la rigidità della programmazione: si passa da una lista di strumenti predefiniti (misure, sotto-misure, tipi intervento, operazioni) e con regole specifiche, da incastonare all'interno di una predefinita architettura di obiettivi (obiettivi generali, priorità, focus area in stretta connessione con un *set* di indicatori), a una lista di solo otto tipologie di azione da cui poter derivare gli interventi.

Il Piano deve essere strutturato sui nove obiettivi strategici, raggruppati in tre obiettivi generali (economico, ambientale e sociale), più un obiettivo trasversale sulla conoscenza e l'innovazione<sup>55</sup>. Questo nuovo modello trasferisce maggiore autonomia agli Stati membri permettendo di rispondere in maniera più adeguata alle specifiche esigenze nazionali e di implementare più liberamente le proprie strategie, oltre a permettere il passaggio tra un approccio basato sulla conformità a un approccio orientato ai risultati.

Inoltre, gli Stati membri dovranno mettere a disposizione degli agricoltori servizi consultivi per aiutarli ad adeguarsi ai requisiti previsti dalla legislazione ambientale, per

---

quanto riguarda le dotazioni, il bilancio a lungo termine dell'Ue per il periodo 2021-2027 assicura alla Pac uno stanziamento complessivo di 386,6 miliardi di euro così distribuiti: il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feaga) disporrà di una dotazione di 291,1 miliardi di euro, di cui circa 270 miliardi destinati ai regimi di sostegno al reddito, mentre il resto sarà dedicato al sostegno dei mercati agricoli; per il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), lo stanziamento totale ammonta a 95,5 miliardi di euro, di cui 8,1 miliardi provenienti dal Next GenerationEu per aiutare ad affrontare le sfide poste dalla pandemia.

<sup>52</sup> M. CAREY, *The Common Agricultural Policy's New Delivery Model Post-2020: National Administration Perspective*, in *EuroChoices*, 2019, 18.

<sup>53</sup> L. COSTATO, *Ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti*, in *Riv. Dir. alimentare*, 3, 2021, 1; A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova pac: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2021, 4, 453 s.; F. MANTINO, *Il Piano Strategico Nazionale della PAC: i nodi critici e alcune proposte*, in *Agriregionieuropa*, marzo 2019.

<sup>54</sup> F. PIERANGELI, *La riforma della PAC 2021-2027: il percorso di programmazione strategica in Italia*. *PianetaPSR*, numero 88, febbraio 2020.

<sup>55</sup> Mazzocchi G., Cagliero R., Angeli S., Monteleone A., Tarangioli S. (2020), *Verso una prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027*. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma, Italy.

incentivare l'utilizzo degli strumenti di gestione del rischio e per favorirne l'accesso all'innovazione<sup>56</sup> e alle nuove tecnologie<sup>57</sup>.

La formulazione e definizione delle Politiche comuni avviene con atti normativi sottoposti dall'Unione stessa all'“*impact assessment*” in grado di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi da parte di una politica<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso uno spazio comune europeo dei dati*, Bruxelles, 25 aprile 2018 evidenzia come nel settore agricolo l'analisi di dati aggiornati sulle condizioni meteorologiche o sull'umidità del suolo possa contribuire a massimizzare i raccolti.

<sup>57</sup> A. FRASCARELLI, *Una Pac per lo sviluppo imprenditoriale competitivo o per il sostegno a beni pubblici?*, in *Atti dei Georgofili*, 2015, 50 s., sostiene che il mercato non si forma in tutti quei casi in cui beni o servizi prodotti e consumati abbiano la caratteristica di essere contemporaneamente “non escludibili” (tutti possono liberamente fruirne) e “non rivali” (la fruizione del bene da parte di qualcuno non ne esclude la fruizione anche da parte di altri). Questa è la condizione generale di tutti i beni pubblici: beni ambientali, biodiversità, conservazione del paesaggio, fertilità dei suoli, qualità delle acque, assetto idraulico-agrario, contrasto ai cambiamenti climatici, sviluppo rurale, ecc. In tutti questi casi, in mancanza di regolazione e/o di valorizzazione pubblica (come costo o ricavo), il valore di mercato del bene pubblico è di fatto nullo. Ne consegue che tale bene sarà eccessivamente sfruttato tutte le volte che nei processi produttivi dovesse entrare come *input* (si pensi alla biodiversità o all'acqua: cfr. L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *Dir. soc.*, 2016, n. 3, 537 s.), mentre non verrebbe preso in considerazione se dovesse rappresentare un *output*. Stabilire un valore ai beni pubblici è dunque la soluzione necessaria perché sia attutito l'impatto delle esternalità negative e contemporaneamente sia stimolata la loro produzione.

<sup>58</sup> U. KOESTER, J.P. LOY, *EU Agricultural Policy Reform: Evaluating the EU's New Methodology for Direct Payments*, in *Intereconomics*, 2016, 278 s.; W. MOYER, T. JOSLING, *Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s*, Aldershot-Burlington, Ashgate, 2002; R. FANFANI, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, 1998, 61 s.; M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea*, in *La Questione Agraria*, 1998, 52.